



Brasília, 05 de abril de 2016.

**NOTA TÉCNICO-JURÍDICA: MINUTA DE RESOLUÇÃO CONAMA SOBRE  
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

**I – Introdução**

O objetivo da presente Nota Técnico-Jurídica é analisar criticamente a proposta de Resolução CONAMA<sup>1</sup> apresentada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA, que pretende dispor “sobre os critérios e diretrizes gerais do licenciamento ambiental.” Segundo consta, a referida proposta visa substituir as Resoluções CONAMA n.º 01/1986 e n.º 237/1997, que atualmente regulamentam, respectivamente, os temas da Avaliação de Impacto Ambiental e do Licenciamento Ambiental, ambos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n.º 6.938/1981.

Tendo em vista se tratar de proposta preliminar, objeto de diversas alterações no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental do CONAMA, as considerações expostas abaixo poderão ser complementadas e/ou alteradas ao longo do processo de construção da eventual nova Resolução.

Por certo, trata-se de tema relevantíssimo para o País, que figura na primeira posição do ranking mundial de países megadiversos e que é constituído por sociedade altamente plural. Trata-se, evidentemente, de tema central da Política Nacional de Meio Ambiente e que conta com ampla proteção constitucional, versando sobre direitos difusos da coletividade brasileira sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sobre direitos fundamentais de populações afetadas por empreendimentos, incluindo-se povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Possui destacada relevância também para as ordens econômica e social brasileiras, visto que pretende estabelecer regras para disciplinar procedimentos e outros temas afetos ao

---

<sup>1</sup> [http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/1C237C1B/PropResol\\_Rev237e01\\_1oGT%20\(2\).pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/1C237C1B/PropResol_Rev237e01_1oGT%20(2).pdf). Acesso em 04.02.2016.

desenvolvimento de atividades econômicas capazes de produzir impactos socioambientais e de afetar o equilíbrio ecológico.

Devido à relevância do tema para toda a sociedade brasileira, o Instituto Socioambiental – ISA apresenta suas considerações, críticas e sugestões sobre os principais aspectos da minuta de Resolução CONAMA sobre Licenciamento Ambiental em questão, objetivando contribuir com o processo de construção da eventual nova norma e dotar a população de informações para que possa exercer seu direito constitucional de participação. Motivados por tais finalidades, a presente Nota Técnica é apresentada de forma objetiva, sem pretender esgotar os temas envolvidos.

## **II – Considerações sobre a tramitação da proposta de Resolução em análise**

Antes de adentrarmos efetivamente às questões de mérito, é preciso tecer algumas breves considerações acerca da tramitação da proposta de Resolução no âmbito do CONAMA.

Inicialmente, definiu-se que o início da tramitação se daria no âmbito de Grupo de Trabalho específico para tratar da temática, com prazo inicialmente estabelecido de 60 (sessenta) dias, contados a partir da primeira reunião, agendada para o dia 14.01.2016, oportunidade em que restou pactuado o seguinte cronograma de atividades:

- 14 e 15.01.2016 – 1.<sup>a</sup> Reunião do GT
- 01 e 02.02.2016 – 2.<sup>a</sup> Reunião do GT
- 04 a 21.02.2016 – Consulta pública eletrônica
- 25 e 26.02.2016 – 3.<sup>a</sup> Reunião do GT
- 10 e 11.03.2016 – 4.<sup>a</sup> Reunião do GT

Ainda na primeira reunião, diversos membros do Grupo de Trabalho manifestaram-se contrariamente à única, enxuta e reduzida oportunidade de participação da sociedade para a construção da eventual nova norma, o que levou à promessa de realização de novas consultas públicas pela internet e também de audiências públicas regionais.

Especificamente no que tange à mencionada consulta pública pela internet, surpreendemo-nos com a notícia, constante do *site* do CONAMA a partir do dia 04.02.2016, de que a sua realização se daria entre os dias 04.02.2016 e 14.02.2016, e não mais entre 04.02.2016 e 21.02.2016, o que representaria claro descumprimento ao quanto acordado na primeira reunião do Grupo de Trabalho.

Sob a suposição de que se tratava de mero erro material a ser facilmente corrigido, levamos tal informação à i. Diretoria do CONAMA, a qual registrou que não alteraria a data informada no *site* do Conselho, sem maiores motivações.

Com efeito, para além de constituir inaceitável descumprimento do cronograma fixado coletivamente pelo Grupo de Trabalho, a minoração do referido prazo reduziu drasticamente as já limitadas possibilidades de participação social efetiva, visto se tratar de consulta conduzida em curtíssimo período de tempo, sem prévia comunicação à sociedade e justamente durante as festividades de Carnaval, restando apenas 4 (quatro) dias úteis para o estudo, reflexão, deliberação (em muitos casos, coletiva) e apresentação de considerações dos interessados sobre uma proposta de Resolução cujo tema envolve questões de alta complexidade/tecnicidade, de notório e relevante interesse para os mais diversos setores sociais. Nesse cenário, evidentemente, não é crível que se possa esperar qualquer efetividade à referida consulta pública.

Antes mesmo da inexplicável redução do prazo de consulta, a condução do processo de construção da nova eventual Resolução foi objeto de repúdio por parte do Ministério Público Federal, fato formalmente noticiado à Exma. Sra. Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira através do Ofício PRR/3.<sup>a</sup> Região JLBL n.º 00002159/2016, expedido pelo Exmo. Sr. Procurador Regional da República José Leônidas Bellem de Lima. No referido documento, foram endereçadas críticas específicas à ausência de participação e à exiguidade do prazo para o funcionamento do Grupo de Trabalho.

Em que pese tal contexto, o Instituto Socioambiental – ISA apresentou versão preliminar da presente Nota Técnico-Jurídica no dia 20.02.2016 (dentro do prazo estabelecido coletivamente pelo Grupo de Trabalho), com considerações que vieram a se somar às observações apresentadas por outros atores sociais durante a reduzida consulta pela internet. No ponto, importante registrar que, até o momento da finalização deste documento, nenhuma das referidas contribuições da sociedade foi objeto de análise, debate ou assimilação por parte do CONAMA.

Encerrado o prazo de funcionamento do Grupo de Trabalho, a Câmara Técnica de Controle Ambiental deliberou, em reunião ocorrida em 04 e 05.04.2016, pela prorrogação do prazo de funcionamento do Grupo de Trabalho por mais 75 (setenta e cinco) dias, bem como pela realização de 5 (cinco) audiências públicas regionais.

Como se sabe, o Licenciamento Ambiental, principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente para a prevenção e mitigação de danos e impactos socioambientais, é objeto de algumas das maiores polêmicas do País, sendo alvo de inúmeras ações judiciais coletivas e individuais, manifestações populares, embates entre atores, organizações e setores distintos da sociedade e debates promovidos através de seminários, audiências públicas, congressos e aprofundados estudos acadêmicos nas mais variadas áreas de conhecimento científico.

Sendo assim, é imperioso evitar que a tramitação da proposta de nova Resolução seja conduzida de forma açodada. Ao contrário, impõe-se que o CONAMA atenda amplamente a orientação constitucional que sempre pautou sua histórica e pioneira atuação na defesa do meio ambiente e da sociedade brasileira: o princípio da participação.

Para tanto, daqui em diante, para que sejam atendidos os desideratos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à matéria socioambiental, sugerimos fortemente que o Conselho, além de promover as já determinadas audiências públicas, garanta outras formas de ampla participação, ouvindo e debatendo com todos os setores interessados, desde a academia científica, a sociedade civil, os setores produtivos, os órgãos públicos federais (incluindo os órgãos envolvidos – ou intervenientes), estaduais e municipais, os povos indígenas, as comunidades tradicionais e tantos outros. Aliás, não se olvide que, por ser de interesse de povos indígenas e comunidades tradicionais, a proposta deve, por imposição do ordenamento jurídico, ser objeto de consulta prévia, livre e informada, conforme previsto no artigo 6.º, ‘1’, ‘a’ da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, em vigor no Brasil devido à sua ratificação através do Decreto n.º 5.051/2004, ocorrida após a aprovação pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 143/2002.

Além disso, por se tratar o Licenciamento Ambiental, como já mencionado, de temática essencialmente multidisciplinar e complexa, cujo repertório brasileiro de experiência remonta há mais de 30 anos de aplicação prática do instrumento, entendemos deva o CONAMA realizar eventos públicos específicos com o objetivo colher contribuições de especialistas de notório saber científico das mais diversas áreas de conhecimento, garantindo-se, com isso, o acerto de suas deliberações finais e o acesso da coletividade à informação qualificada, tal como orienta o princípio constitucional da informação.

Sendo essas as nossas observações e recomendações acerca da tramitação da proposta de Resolução CONAMA em tela, passamos a analisar o seu conteúdo.

### **III – Análise e propostas de alterações à minuta de Resolução CONAMA sobre Licenciamento Ambiental**

Para fins didáticos, a abordagem dos dispositivos analisados abaixo será organizada por “Seção” e/ou por “Capítulo”, sendo que cada item conterà a redação proposta pelo Instituto Socioambiental – ISA e, em seguida, as respectivas razões para sua alteração ou para a inclusão de novo dispositivo.

#### **• Parte introdutória**

*- Redação proposta pelo ISA:*

Estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental, disciplina suas modalidades, seus procedimentos e os estudos ambientais que os instruem, e dá outras providências.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e o art. 7º do Decreto nº 99.274, de 06 de julho de 1990, e

Considerando a hierarquia constitucional do licenciamento ambiental, amparado no art. 23, IV, VI e VII e no art. 225 da Constituição Federal;

Considerando a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora;

Considerando a necessidade de harmonizar as ações administrativas dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências;

Considerando a necessidade de estabelecer as definições, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o licenciamento ambiental e a apresentação de estudos ambientais, ambos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente;

Considerando a necessidade de aumentar a transparência, a informação, a participação e o controle sociais, bem como de modernizar e conferir eficiência e eficácia aos procedimentos de licenciamento ambiental, bem como promover o desenvolvimento sustentável, por meio do equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico, observando o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, resolve:

- *Razões:*

Sugere-se, *ab initio*, a inclusão da menção acerca da base constitucional do Licenciamento Ambiental, uma vez que se trata de fundamento lógico e basilar para a elaboração da eventual nova Resolução. Se é verdade que a Lei n.º 6.938/1981 e a Lei Complementar n.º 140/2011 constituem a base normativa imediata do Licenciamento Ambiental e dos estudos ambientais (Avaliação de Impacto Ambiental), impondo-se essa citação nos *consideranda* acima, é igualmente imperiosa a necessidade de se mencionar a sua base normativa mediata, qual seja, a Constituição Federal.

Ademais, incluída tal menção à Carta Constitucional, invoca-se tacitamente toda a base principiológica de hierarquia constitucional que rege os referidos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como os princípios da prevenção e da precaução, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da participação, da

informação, da eficiência, da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, entre outros.

Da mesma forma, é relevante a inclusão das menções aos direitos à informação, à participação e ao controle social, bem como aos direitos difusos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, visto que, para além dos princípios mencionados na redação original proposta pela ABEMA, tais direitos relacionam-se diretamente com o Licenciamento Ambiental e à Avaliação de Impacto Ambiental.

**• Capítulo I, arts. 1.º, 2.º e 3.º**

*- Redação proposta pelo ISA:*

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre os critérios e diretrizes gerais do licenciamento ambiental, disciplina suas modalidades, estudos ambientais, bem como seus procedimentos.

Art. 2º Para efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

II - Licença ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle socioambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadores dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental;

III - Licenciamento ambiental por fases: procedimento de licenciamento ambiental dividido em etapas específicas para cada fase do empreendimento, podendo resultar na concessão de Licença Prévia (LP), de Licença de Instalação (LI) e de Licença de Operação (LO);

IV - Licenciamento ambiental unificado: procedimento de licenciamento ambiental em etapa única, podendo resultar na concessão de Licença Única (LU).

V - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases do procedimento;

VI - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e

projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

VII - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

VIII – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos socioambientais, referentes à localização, instalação, operação e ampliação de um empreendimento ou atividade, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, compreendendo: a) estudos de avaliação de impacto ambiental: estudos ambientais elaborados de forma a subsidiar a análise da viabilidade ambiental de um empreendimento ou atividade, contemplando a avaliação da extensão e intensidade dos potenciais impactos ambientais decorrentes da sua instalação e operação, e a proposição de medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias e de monitoramento para a viabilização do projeto, tais como Relatório Ambiental Simplificado ou Preliminar, Estudo Ambiental Simplificado ou Preliminar, e Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA/RIMA; b) demais estudos ambientais: estudos técnicos necessários para subsidiar, no âmbito do licenciamento, as atividades de prevenção, controle, mitigação e monitoramento do empreendimento ou atividade, tais como estudo de análise de risco, plano de controle ambiental, inventário florestal, plano de recuperação de área degradada, estudo de dispersão de poluentes e relatório de auditoria ambiental.

IX – Impacto ambiental: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- a) a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) as atividades sociais e econômicas;
- c) a biota;
- d) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- e) a qualidade dos recursos ambientais.

*- Razões:*

Considerando que a minuta de Resolução disciplina principalmente as modalidades e procedimentos de Licenciamento Ambiental, tal como previsto nos seus artigos 4.º e 5.º, afigura-se necessário estabelecer os conceitos dessas modalidades de Licenciamento e das respectivas Licenças mencionadas durante o texto proposto. É nesse sentido que sugerimos a inclusão dos conceitos de “licenciamento ambiental por fases” (podendo ser “em fases”, como preferem alguns, tal como debatido no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental), e “licenciamento ambiental

unificado”, além dos conceitos de “licença prévia”, “licença de instalação” e “licença de operação”, integrantes do procedimento de licenciamento ambiental por fases.

Quanto às modalidades de e “licenciamento ambiental por adesão e compromisso” e de “licenciamento ambiental por registro”, deixamos de propor sua conceituação normativa, visto que entendemos pela necessidade de sua exclusão, conforme razões a serem pormenorizadamente apresentadas abaixo.

Registra-se que, para sugerir a redação das mencionadas novas definições, utilizamo-nos de conceitos já consolidados em nossa legislação, sejam aqueles previstos em lei específica, como a Lei Complementar n.º 140/2011, sejam aqueles utilizados tradicionalmente no âmbito de Resoluções CONAMA, como é o caso da Resolução CONAMA n.º 237/1997.

Por fim, sugerimos a alteração da definição de “impacto ambiental” originalmente proposto, tendo em vista que o conceito por nós ora sugerido encontra-se, há muito, consolidado nos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, visto que sua previsão normativa advém da famigerada Resolução CONAMA n.º 01/1986.

#### • **Capítulo II, Seção I, arts. 3.º, 4.º e 5.º**

*- Redação proposta pelo ISA:*

Art. 3º A construção, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental, sem prejuízo de outros atos autorizativos exigíveis.

§1º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo I, parte integrante desta Resolução, e nas normas definidas pelos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

§2º As licenças ambientais expedidas pelo órgão licenciador deverão seguir os modelos definidos no Anexo II, parte integrante desta Resolução.

Art. 4º. Constituem modalidades de licenciamento ambiental, entre outras:

I – licenciamento ambiental por fases;

II – licenciamento ambiental unificado;

~~III – licenciamento ambiental por adesão e compromisso; e~~

~~IV – licenciamento ambiental por registro.~~

Art. 5º A definição da modalidade de licenciamento ambiental e do respectivo estudo ambiental deverão atender o estabelecido no Anexo I, parte integrante desta Resolução, considerando os critérios de porte, de potencial poluidor/degradador, de natureza da atividade ou empreendimento e de localização.



Parágrafo único. Considerando as especificidades regionais e locais, o detalhamento, a complementação e a adequação do Anexo I poderão ser realizados pelos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, a partir de iniciativa dos órgãos ambientais licenciadores integrantes do SISNAMA, atendidos os critérios de porte, de potencial poluidor/degradador, de natureza da atividade ou empreendimento e de localização.

- *Razões:*

Conforme consta dos *consideranda* e reiterado por representante da ABEMA na primeira reunião do Grupo de Trabalho de Licenciamento Ambiental, ocorrida em 14.01.2016, o espírito que marca a proposta ora sob análise é a necessidade de serem padronizadas as regras gerais, modalidades e procedimentos acerca do Licenciamento Ambiental, visto que há, na atualidade, normas muito distintas entre si aplicadas por cada um dos órgãos licenciadores integrantes do SISNAMA, gerando confusão e insegurança jurídica tanto aos empreendedores, como aos órgãos de controle, ao Poder Judiciário e aos próprios órgãos ambientais.

Nesse sentido, conforme expusemos no mesmo dia 14.01.2016 e preliminarmente consensuado entre os membros do Grupo de Trabalho, os dispositivos da minuta de Resolução devem caminhar no sentido de garantir a padronização do sistema de Licenciamento, de modo que fiquem suficientemente claras as regras aplicáveis a todos os órgãos integrantes do SISNAMA.

Este é o sentido da sugestão de redação do artigo 5.º, *caput*, conforme consta acima. Aliás, importante registrar que tal alteração constitui um dos pilares mais relevantes da nova eventual Resolução CONAMA sobre Licenciamento Ambiental; tanto que se configura como a própria justificativa de sua existência e discussão. Caso a redação original do artigo 5.º e demais dispositivos correlatos deixe de ser alterada para atender aos desideratos da padronização e clarificação das regras aplicáveis aos órgãos do SISNAMA, restará prejudicada, a nosso entender, qualquer possibilidade de continuidade dos debates para a construção da eventual nova Resolução.

Em que pese isso, a inclusão do trecho final do § 1.º do artigo 3.º, assim como do parágrafo único do artigo 5.º, conforme sugestões de redação acima, pretende atender à legítima demanda apresentada por representantes dos órgãos ambientais estaduais e municipais exposta durante as reuniões do Grupo de Trabalho de Licenciamento Ambiental, no sentido de que há peculiaridades regionais e locais que devem ser consideradas e, portanto, disciplinadas pelos órgãos licenciadores estaduais e municipais. Compreendemos que tais inserções permitem, por um lado, atender à finalidade de padronização e clarificação da nova eventual norma do CONAMA – tal como preliminarmente acordado entre os membros do Grupo de Trabalho – e, por outro,

permitir o atendimento às especificidades regionais e locais, garantindo a eficiência do sistema como um todo.

Assim, mediante a redação ora sugerida, permitir-se-ia que os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, espaços legítimos e imbuídos de participação e representatividade, estabelecessem normas complementares à presente minuta de Resolução, de forma a abarcar as especificidades regionais e locais; notadamente se considerarmos ser o Brasil país com dimensões continentais e provido da mais alta diversidade de biomas, ecossistemas, sistemas econômicos e características culturais e sociais.

Ademais, a inclusão do § 2.º do artigo 3.º vem ao encontro das conclusões preliminares adotadas pelos membros do Grupo de Trabalho de Licenciamento, no sentido de ser necessária a padronização do formato das Licenças Ambientais expedidas pelos diversos órgãos integrantes do SISNAMA. Para tanto, sugerimos que o próprio CONAMA estabeleça um modelo de Licença, no qual constem todos os dados e informações necessários.

Como já mencionado, a exclusão das modalidades de “licenciamento ambiental por adesão e compromisso” e de “licenciamento ambiental por registro” será devidamente abordada abaixo.

Por fim, em termos de organização da minuta de Resolução, sugere-se que a “Seção II – Das modalidades de Licenciamento Ambiental” seja realocada para preceder o artigo 4.º, o que se mostra mais adequado em razão do conteúdo deste e dos subsequentes dispositivos.

## **• Capítulo II, Seção II, arts. 6.º, 7.º, 8.º e 9.º.**

*- Redação proposta pelo ISA:*

Art. 6º O licenciamento ambiental por fases avalia, em etapas, a viabilidade ambiental, quanto à concepção e localização, a instalação e a operação de um empreendimento ou atividade, podendo resultar na concessão de licenças ambientais específicas:

I – Licença Prévia (LP);

II – Licença de Instalação (LI);

III – Licença de Operação (LO).

Parágrafo único. As licenças de que trata este artigo poderão ser emitidas isolada, sucessiva ou concomitantemente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 7º O licenciamento ambiental unificado avalia conjuntamente, em uma única etapa, a viabilidade ambiental, quanto à concepção e localização, a instalação e a

operação do empreendimento ou atividade, podendo resultar na concessão de Licença Ambiental Única (LU).

~~Art. 8º O licenciamento ambiental por adesão e compromisso será realizado, preferencialmente, por meio eletrônico, em uma única etapa, por meio de declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador para a instalação e operação do empreendimento ou atividade, resultando na concessão de uma Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC).~~

~~Art. 9º O licenciamento ambiental por registro, de caráter declaratório, consiste em registro, preferencialmente em meio eletrônico, no qual o empreendedor insere os dados e informações relativos ao empreendimento ou atividade, a serem especificados pelo órgão licenciador, resultando na emissão de uma Licença Ambiental por Registro.~~

- *Razões:*

A única alteração proposta se refere à exclusão dos artigos 8.º e 9.º, que será devidamente justificada abaixo.

• **Capítulo III, Seção I, arts. 10, 11 e 12**

- *Redação proposta pelo ISA:*

Art. 10. O órgão ambiental licenciador exigirá, para fins do licenciamento de que tratam os incisos I e II do art. 4º e com base na classificação realizada na forma do art. 5º e do Anexo I, todos desta Resolução, a elaboração de estudos ambientais, com o objetivo de subsidiar a identificação e avaliação dos potenciais impactos socioambientais e das respectivas medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias.

§1º Os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor, sob supervisão e coordenação do órgão ambiental competente.

§2º O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos ambientais serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções previstas na legislação.

§3º Os órgãos ambientais licenciadores integrantes do SISNAMA criarão e manterão atualizado cadastro de profissionais e empresas de consultoria, no qual deverá constar o histórico de estudos ambientais elaborados, incluindo-se informações sobre aprovações, rejeições e pedidos de complementação realizados pelo órgão licenciador, resguardados os sigilos protegidos por lei.

Art. 11. Considerando a classificação de que trata o art. 5º, *caput* e parágrafo único, e o Anexo I desta Resolução, o órgão ambiental licenciador integrante do SISNAMA definirá os tipos de estudos ambientais a serem exigidos em função da magnitude dos impactos esperados, considerando os critérios de porte, potencial poluidor/degradador, natureza e localização do empreendimento ou atividade.

Art. 12. O órgão ambiental licenciador deverá definir e disponibilizar Termo de Referência, para fins de orientação, de forma clara e objetiva, do conteúdo dos estudos ambientais, considerando as especificidades do empreendimento ou atividade.

§1º – Em casos de empreendimentos ou atividades considerados efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, o órgão ambiental licenciador deverá realizar consulta pública por meio eletrônico previamente à publicação definitiva do Termo de Referência.

§2º – Para definição do Termo de Referência, os municípios, órgãos e entidades envolvidos deverão manifestar-se ao órgão licenciador no prazo de 15 (quinze) dias consecutivos, contados do recebimento da notificação de manifestação.

§3º – Para definição do Termo de Referência, o órgão ambiental licenciador facultará o prazo de 15 (quinze) dias para o empreendedor interessado no licenciamento ambiental apresentar manifestação.

- *Razões:*

De início, sugere-se a inserção do termo “preventivas” no *caput* do artigo 10, o que se justifica tanto pela necessidade de adequar a redação do referido dispositivo com os demais artigos de conteúdo similar da minuta de Resolução, como para torná-lo condizente com a principal finalidade atribuída pelo sistema jurídico ao Licenciamento Ambiental, visto ser ele o principal instrumento de prevenção de danos e impactos socioambientais da Política Nacional do Meio Ambiente.

Na sequência, consideramos a inclusão do § 3.º ao artigo 10 como sendo da mais alta relevância para o adequado funcionamento do sistema de Licenciamento Ambiental, como expusemos presencialmente ao Grupo de Trabalho de Licenciamento Ambiental no dia 14 de janeiro de 2016. Explica-se.

É consenso entre acadêmicos, agentes públicos ambientais integrantes dos órgãos licenciadores, organizações da sociedade civil, setores produtivos e outros profissionais que atuam com a prática do Licenciamento Ambiental a necessidade de conferir maior independência e confiabilidade aos estudos ambientais que instruem o Licenciamento. Como se sabe, não tem sido incomuns situações em que, por pressão de determinados empreendedores, estudos ambientais norteadores das análises técnicas dos órgãos licenciadores sejam, por vezes, alterados ou tenham trechos omitidos com vistas a tornar maiores as chances de aprovação da viabilidade ambiental de certos

projetos de empreendimentos – inclusive, em alguns casos, sem a ciência dos consultores técnicos responsáveis pela elaboração dos estudos. Como exemplo, vale mencionar que fatos como este estão sendo apurados no caso do rompimento da barragem de rejeitos minerais de Mariana, podendo ter contribuído decisivamente para a ocorrência e ampliação dos danos socioambientais verificados no caso. Fatos similares reconhecidamente ocorreram também no caso do Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Barra Grande, tendo resultado em significativo desmatamento irregular de espécies vegetais ameaçadas de extinção e, portanto, protegidas por lei.

Diante disso, é preciso encontrar soluções normativas que permitam conferir maior independência e confiabilidade aos estudos ambientais, de modo a garantir maior segurança jurídica a todos os envolvidos no procedimento de Licenciamento Ambiental, desde os profissionais responsáveis pela sua elaboração, passando pelo empreendedor, pelos órgãos de fiscalização e também os órgãos ambientais licenciadores.

Uma das soluções que nos afiguram como possíveis é justamente a criação de um cadastro público de profissionais e consultorias técnicas responsáveis pela elaboração de estudos ambientais, no qual constaria o histórico individualizado de estudos ambientais apresentados, bem como as respectivas informações sobre estudos aprovados, rejeitados, falaciosos, omissos e objeto de pedidos de complementação. Registre-se, por oportuno, que tal cadastro deve conter informações de caráter eminentemente objetivo, evitando-se eventuais atos de impessoalidade e irrazoabilidade, o que seria contrário aos princípios que regem a atuação da Administração Pública. Tal medida ainda poderia servir de ferramenta aos empreendedores quando da contratação dos serviços de profissionais e consultorias, bem como premiaria aqueles expertos mais capacitados e competentes, além, é claro, de conferir maior efetividade às finalidades do Licenciamento Ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Evidente que se trata de sugestão que pode vir acompanhada de outras soluções possíveis para o problema acima apontado, sendo que o Instituto Socioambiental segue aberto para debater este e outros meios de garantir a imparcialidade, autonomia e a confiabilidade das informações e análises contidas nos estudos ambientais que instruem o Licenciamento Ambiental.

Superado este ponto, outra questão de relevância fundamental para o Licenciamento Ambiental diz respeito à participação – tema que será detalhado adiante. Como é de conhecimento notório, o princípio da participação, intimamente relacionado ao princípio democrático (artigo 1.º, parágrafo único, da Constituição Federal), configura-se como um dos princípios basilares orientadores do Direito Socioambiental<sup>2</sup>, notadamente quando se trata do tema do Licenciamento Ambiental<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup> MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” 8.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 275 e seguintes.

encontrando respaldo tanto na Constituição Federal, como em leis ordinárias, como a Lei n.º 6.938/1981, fato amplamente reconhecido pela doutrina jurídica e pela jurisprudência nacional.

Diante disso, sugerimos a inclusão de três parágrafos ao artigo 12 da minuta de Resolução CONAMA, todos voltados a garantir a participação em relação à elaboração definitiva do Termo de Referência, uma das mais relevantes fases do procedimento de Licenciamento Ambiental.

O primeiro, de caráter mais genérico, visa garantir, por meio de consulta pública eletrônica, que qualquer pessoa interessada e/ou envolvida com o Licenciamento Ambiental possa dar suas contribuições na direção do aperfeiçoamento do Termo de Referência.

O segundo tem por objetivo garantir que as questões de competência de outros órgãos públicos (como, por exemplo: os impactos a Terras Indígenas, de competência da FUNAI; os impactos a patrimônios históricos e ou culturais, de competência do IPHAN; os impactos à saúde humana, de competência do Ministério da Saúde; entre outros) e dos municípios sejam adequadamente abordadas quando da emissão definitiva do Termo de Referência, de modo que os estudos ambientais norteadores do Licenciamento Ambiental cumpram com a sua finalidade, no sentido de avaliar corretamente todos os impactos decorrentes do empreendimento ou atividade.

O terceiro pretende assegurar a participação do empreendedor, diretamente interessado no desenvolvimento da atividade licenciada e que, ao final, deverá cumprir com o quanto previsto no Termo de Referência.

Com a inserção desses três parágrafos, compreendemos estar devidamente garantido o princípio da participação de todos os interessados e envolvidos no Licenciamento Ambiental, assegurando-se a sua efetividade. Por fim, registra-se que sugerimos a indicação de prazo específico para o exercício dessas formas de participação, o que se mostra consentâneo com os princípios da eficiência e celeridade, orientadores da Administração Pública.

Por fim, verificamos que a minuta de Resolução apresenta dispositivos para regulamentar apenas e tão somente a modalidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, deixando de apresentar qualquer disposição em relação às demais modalidades de Avaliação de Impacto Ambiental, não obstante estarem elas previstas nas definições constantes do artigo 2.º e, genericamente, no artigo 10. Sugere-se, assim, que sejam redigidos novos dispositivos para tratar das demais modalidades de estudos ambientais.

### • Capítulo III, Seção II, arts. 13, 14, 15, 16, 17 e 18

---

<sup>3</sup> SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. “A importância dos princípios da informação e da participação em um contexto de decisão sob incerteza.” In: SAMPAIO, Rômulo S. R.; LEAL, Guilherme J. S.; e REIS, Antonio Augusto (orgs.). *Tópicos de Direito Ambiental: 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 454.

- *Redação proposta pelo ISA:*

Art. 13. O licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, conforme definido pelo órgão ambiental licenciador com base na classificação de que trata o art. 5º e o Anexo I desta Resolução, dependerá de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), aos quais se dará publicidade.

Parágrafo único. A elaboração do EIA/RIMA previsto no *caput* deste artigo será realizada por equipe multidisciplinar devidamente habilitada nas respectivas áreas de atuação.

Art. 14. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I – Caracterizar o empreendimento ou atividade no local proposto, contemplando as alternativas tecnológicas viáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico e indicando as melhores técnicas disponíveis para a prevenção e mitigação de impactos socioambientais;

II – Identificar e avaliar sistematicamente os impactos socioambientais gerados nas fases de instalação e operação do empreendimento ou atividade, incluindo o monitoramento após a emissão da Licença de Operação;

III – Definir os limites das áreas geográficas a serem direta ou indiretamente afetadas pelos impactos, denominadas áreas de influência do empreendimento ou atividade, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica nas quais se localizam;

IV – Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em Implantação na área de influência do empreendimento ou atividade, e sua compatibilidade;

V – Considerar a existência de instrumentos estratégicos de planejamento e gestão ambiental, tais com o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, a Avaliação Ambiental Integrada e a Avaliação Ambiental Estratégica;

VI – Considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas potencialmente impactados pela atividade ou empreendimento, bem como avaliar os impactos socioambientais sinérgicos e cumulativos em relação a empreendimentos e atividades já existente nas áreas geográficas a serem direta ou indiretamente afetadas.

Parágrafo único. Os empreendimentos ou atividades lineares, tais como rodovias, ferrovias, dutos e linhas de transmissão, bem como os portos, aeroportos e empreendimentos para a geração de energia, e outros a serem definidos em ato

normativo do órgão ambiental licenciador, em função de sua natureza e características, devem contemplar propostas de alternativas locacionais, tecnológicas e de gestão no EIA, considerando a prevenção e mitigação de impactos socioambientais.

Art. 15. O EIA desenvolverá as seguintes atividades técnicas, garantindo-se os direitos à informação e à participação:

I – Diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento ou atividade, conforme Termo de Referência, englobando a completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação socioambiental da área, antes da instalação do projeto, considerando o meio físico, o meio biológico e os ecossistemas naturais e o meio socioeconômico.

II – Análise dos impactos ambientais do empreendimento ou atividade, considerando a localização proposta e suas alternativas tecnológicas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando, além da metodologia adotada, os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a capacidade de suporte dos ecossistemas potencialmente impactados; e a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III – Definição das medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV – Proposição de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados, com vistas a avaliar a efetividade das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias propostas.

V – Informações necessárias para a determinação do grau de impacto e cálculo da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

§1º - O órgão ambiental licenciador poderá fixar, no Termo de Referência, atividades técnicas adicionais a serem desenvolvidas no Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, julgue necessárias.

§2º Para a avaliação das propriedades cumulativas e sinérgicas e da capacidade de suporte dos ecossistemas potencialmente impactados, o órgão ambiental licenciador disponibilizará informações sobre os impactos de outros empreendimentos e atividades a serem considerados.

Art. 16. Correrão por conta do proponente do empreendimento ou atividade todas as despesas e custos referentes à realização do EIA/RIMA, tais como coleta e



aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, e disponibilização de cópia, impressa e/ou digital dos estudos, bem como os custos da realização da audiência pública.

Art. 17. O Relatório de Impacto Ambiental - RIMA refletirá as conclusões do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e deverá ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão, de modo que o público afetado ou interessado possa entender as vantagens e desvantagens do empreendimento ou atividade, bem como todas as consequências socioambientais de sua instalação e operação.

Parágrafo único. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível ao público leigo, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual.

Art. 18. O EIA/RIMA será acessível ao público, sendo que suas cópias, impressas e/ou digitais, permanecerão à disposição dos interessados no órgão ambiental licenciador e no seu sítio eletrônico na internet.

§1º – Os municípios, órgãos e entidades envolvidos deverão ser notificados pelo órgão ambiental licenciador para manifestar-se sobre o EIA/RIMA, devendo lhes ser disponibilizada cópia digital.

§2º Após o recebimento formal do EIA/RIMA, o órgão ambiental licenciador promoverá a realização de audiência pública, para informação sobre o empreendimento ou atividade e seus impactos socioambientais e para discussão do EIA/RIMA, devendo as contribuições e críticas apresentadas ser devidamente respondidas pelo empreendedor e pelo órgão ambiental licenciador.

§ 3º As audiências públicas serão promovidas pelo órgão licenciador, à custa do empreendedor, sendo a quantidade, o conteúdo e o formato definidos pelo órgão licenciador, em razão das características do empreendimento ou atividade e das áreas geográficas a serem direta ou indiretamente afetadas.

- *Razões:*

No que toca às diretrizes gerais para a elaboração do EIA/RIMA, entendemos pela necessidade de aperfeiçoamento do texto, de forma a garantir a sua completude e a interlocução com questões de relevância a ele intimamente ligadas.

Em primeiro lugar, afigura-se como sendo de extrema relevância a menção expressa às melhores técnicas disponíveis para a prevenção e mitigação de impactos socioambientais, tal como sugerimos no inciso I do artigo 14, *in fine*. Sobre o tema, vale destacar que tal diretriz já se encontra consolidada na prática dos órgãos ambientais licenciadores integrantes do SISNAMA, bem como na doutrina e jurisprudência pátrias. É o que afirma Érika Bechara, no sentido de que, “para obrigar que os empreendedores lancem mão da melhor tecnologia existente para reduzir ao

mínimo os impactos negativos da atividade e que mantenham seus procedimentos dentro dos padrões determinados pela lei, o Poder Público exerce diversas formas de controle como, por exemplo, o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, a auditoria ambiental e a fiscalização.”<sup>4</sup> No mesmo sentido, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Antonio V. Herman Benjamin atesta que “o Poder Público só pode licenciar atividade poluidora quando, mesmo com a ‘melhor tecnologia existente’, ainda assim a atividade não consegue eliminar totalmente sua lesividade ao ambiente. Do contrário, o Poder Público, ao licenciar, estaria, pela via transversa, dispondo, para não dizer alienando, parcela daquilo que, constitucionalmente, não está na sua órbita de disposição: a questão ambiental.”<sup>5</sup>

Tal inserção foi igualmente realizada na sugestão de nova redação ao parágrafo único do mesmo artigo 14 da minuta de Resolução, no qual constava apenas a necessidade de apresentação de alternativas de ordem locacional.

Outro aspecto relevante a ser incluído como diretriz geral para a elaboração do EIA/RIMA é justamente a necessidade de que sejam considerados os demais instrumentos estratégicos de planejamento e gestão ambiental, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, a Avaliação Ambiental Integrada e a Avaliação Ambiental Estratégica. Tal aspecto, vale dizer, foi debatido no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental, tendo havido consenso preliminar no sentido que ora se propõe.

Ainda se mostra relevante a menção expressa ao monitoramento a ser realizado após a emissão da Licença, tema considerado unanimemente como fundamental e carente de aperfeiçoamentos em nossa legislação.

Por fim, consideramos relevante a inclusão ora sugerida no sentido de que conste como diretriz geral do EIA/RIMA a avaliação da capacidade de suporte dos ecossistemas potencialmente impactados, considerando-se os impactos sinérgicos e cumulativos, visto que “a alteração das condições do entorno da atividade e da capacidade de suporte do meio podem exigir maior rigor no controle.”<sup>6</sup>

Ainda sobre este ponto, é imperioso recordar que a Constituição Federal, em seu artigo 225, e as normas que regulamentam os direitos de natureza socioambiental conferem clara orientação jurídica no sentido de que seja devidamente preservado o equilíbrio ecológico, considerado como o núcleo essencial do direito constitucional e fundamental de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nos dizeres de Marcelo Abelha Rodrigues, o bem jurídico em questão “é formado pelos ‘componentes ambientais’ que interagem em complexos processos e

---

<sup>4</sup> BECHARA, Erika. “Licenciamento e compensação ambiental na Lei do sistema nacional das Unidades de Conservação (SNUC).” Atlas: São Paulo, 2009, p. 81.

<sup>5</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. “Função Ambiental”. In: “Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão”. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 81.

<sup>6</sup> ACKER, Francisco Thomaz Van. “Licenciamento ambiental”. p. 8. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/cea/files/2011/12/Dr.VanAcker.pdf>>. Acesso em: 13.01.2016.

reações culminando com o equilíbrio ecológico. Logo, são imprescindíveis à ‘formação do equilíbrio ecológico’ e, por isso mesmo, têm o mesmo regime jurídico do bem ambiental imediatamente tutelado que é o equilíbrio ecológico. Talvez por isso sejam denominados (componentes ambientais) de bens ambientais, mesmo sabendo-se que são parte essencial e responsáveis pela formação do equilíbrio ecológico.”<sup>7</sup>

A referida menção expressa na minuta de Resolução à avaliação sobre a capacidade de suporte dos ecossistemas e os impactos sinérgicos e cumulativos é por nós recomendada no inciso VI do artigo 14, bem como no inciso II e no § 2.º do artigo 15, conforme redação sugerida acima.

Passando ao artigo 18, que versa sobre o acesso à informação e à participação social relacionados ao EIA/RIMA, igualmente nos afigura ser necessário realizar importantes aperfeiçoamentos no texto.

O primeiro diz respeito à atuação dos órgãos, entidades e municípios envolvidos. Como é de conhecimento notório, por imposição constitucional e legal, há certas matérias sobre as quais o órgãos ambientais licenciadores não detêm competência para avaliar e analisar. É o caso dos impactos de empreendimentos sobre Terras Indígenas, por exemplo, matéria de competência exclusiva da FUNAI. É igualmente o caso das questões de natureza urbanística, a serem analisadas pelos respectivos municípios potencialmente afetados. Daí a necessidade de se estabelecer o dever do órgão ambiental licenciador de notificar os órgãos, entidades e municípios envolvidos no procedimento de Licenciamento Ambiental, de forma que tais organismos possam exercer suas respectivas missões, atribuídas constitucional e legalmente. É a sugestão que fazemos ao § 1.º do artigo 18.

Além disso, compreendemos que a redação originalmente proposta para disciplinar a audiência pública, constante do § 2.º do artigo 18, também necessita de aperfeiçoamentos imprescindíveis. Sugerimos, então, que sejam adotadas as redações dos §§ 2.º 3.º, conforme texto acima.

**• Capítulo III, Seção III, arts. 19, 20, 21 e 22.**

*- Redação proposta pelo ISA:*

Art. 19. Os órgãos ambientais deverão criar Bases de Dados e Informações Ambientais Georreferenciadas, integradas e atualizadas entre os órgãos licenciadores integrantes do SISNAMA, com vistas à racionalização do diagnóstico ambiental das áreas de influência de empreendimentos ou atividades para fins de avaliação de impacto ambiental, bem como ampliar a publicidade, participação e o controle social nos procedimentos de licenciamento ambiental.

---

<sup>7</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 76-77.

Art. 20. A Base de Dados e Informações Ambientais Georreferenciadas será constituída por dados e informações, validados e geridos pelo órgão ambiental licenciador, oriundos de:

I – Estudos ambientais e relatórios de monitoramento e de atendimento de condicionantes apresentados nos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA;

II – Estudos, planos e projetos produzidos pelos órgãos do SISNAMA, do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNRH, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e pelos demais órgãos e entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais;

III – Estudos de instituições de ensino e pesquisa, de organizações não-governamentais e de instituições privadas.

Parágrafo único. Os dados e informações constantes da Base de Dados e Informações Ambientais serão sistematizados e disponibilizadas pelo órgão ambiental de forma georreferenciada, podendo levar em conta, entre outros, a divisão territorial e as bacias hidrográficas, devendo ser integrados com outras bases de dados estratégicas governamentais.

Art. 21. As informações da Base de Dados e Informações Ambientais Georreferenciadas serão disponibilizadas para acesso público na internet.

Art. 22. O órgão ambiental licenciador poderá autorizar a utilização, nos estudos ambientais, de dados e informações disponibilizadas na Base de Dados e Informações Ambientais Georreferenciadas sobre o diagnóstico ambiental das áreas de influência de empreendimentos ou atividades.

Parágrafo único. O órgão ambiental licenciador poderá requerer do empreendedor a atualização da Base de Dados e Informações Ambientais Georreferenciadas, por meio de atividades de monitoramento ambiental.

*- Razões:*

As alterações de redação acima propostas visam, no geral, aperfeiçoar a minuta de Resolução original. A proposta sobre a criação de Bases de Dados e Informações Ambientais Georreferenciada, caso disciplinada corretamente, é medida bem-vinda, consonante com os princípios constitucionais de Direito Socioambiental, notadamente a informação e a participação.

O único destaque de redação por nós realizado que entendemos necessitar de justificativa mais apurada diz respeito à questão da utilização, nos estudos ambientais, de dados e informações disponibilizados na Base de Dados e Informações Ambientais Georreferenciadas.

Evidente que a medida pode ser benéfica. Contudo, para evitar interpretações descompassadas com a finalidade almejada pela ABEMA, proponente da

minuta de Resolução – finalidade exposta por seu representante no dia 14 de janeiro de 2016, em reunião do Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental –, entendemos pela necessidade de se explicitar que a utilização de dados poderá ser realizada em relação especificamente ao diagnóstico ambiental das áreas de influência de empreendimentos ou atividades. Tendo sido esta a justificativa apresentada pela ABEMA, faz-se mister que tal intenção normativa esteja especificada. Caso contrário, os órgãos ambientais poderão se deparar com esdrúxulas situações de “copia-e-cola” de estudos ambientais, sendo que, na maioria das questões a serem avaliadas nos estudos ambientais, não é lícito e nem desejável se deixar de realizar as respectivas avaliações de impacto.

**• Capítulo IV, Seção I e Seção II (nova), arts. 23 a 31**

*- Redação proposta pelo ISA:*

**Seção I**

**Do Procedimento do Licenciamento Ambiental por fases**

Art. 23. O procedimento aplicável à modalidade de Licenciamento Ambiental por fases obedecerá às seguintes etapas:

I – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado da Ficha de Caracterização da Atividade, dos documentos, projetos e estudos preliminares pertinentes;

II – Minuta de Termo de Referência elaborada pelo órgão ambiental licenciador;

III – Notificação do empreendedor e dos municípios, órgãos e entidades envolvidos para a apresentação de manifestação ao órgão licenciador sobre a minuta de Termo de Referência, no prazo de 15 (quinze) dias consecutivos, contados do recebimento da solicitação de manifestação;

IV – Concomitantemente ao inciso III, realização de consulta pública eletrônica sobre o Termo de Referência por 15 (quinze) dias consecutivos, contados de sua disponibilização e publicização eletrônica;

V – Elaboração e disponibilização do Termo de Referência definitivo pelo órgão ambiental licenciador;

VI – Apresentação do estudo ambiental pelo empreendedor;

VII - Notificação dos municípios, órgãos e entidades envolvidos para a apresentação de manifestação ao órgão licenciador sobre o estudo ambiental e demais aspectos do empreendimento;

VIII – Análise pelo órgão ambiental licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IX – Solicitação, quando couber, de complementação de informações pelo órgão ambiental licenciador;

X – Realização de audiências públicas, conforme o caso;

XI – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

XII – Deferimento ou indeferimento do pedido de Licença Prévia;

*(descrever as demais fases do procedimento para a emissão da Licença de Instalação, da Licença de Operação e do monitoramento pós-Licença)*

§1º Quando for constatada a presença de Terras Indígenas nas áreas de influência do empreendimento, o órgão ambiental licenciador deverá realizar consulta prévia, livre e informada com as comunidades potencialmente afetadas, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, respeitados os protocolos de consulta, quando houver, bem como suas línguas, forma decisória e tradições.

§2º Para fins de concessão da primeira licença ambiental, o empreendedor deverá apresentar ao órgão ambiental licenciador, obrigatoriamente, manifestação da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, bem como os demais atos autorizativos pertinentes.

§3º A exigência de complementação referida no inciso IX, oriunda da análise dos documentos, projetos ou estudos relativos ao empreendimento ou atividade, deverá ser comunicada pelo órgão ambiental licenciador uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

§4º A exigência de complementação feita pelo órgão ambiental licenciador suspende o prazo de análise do requerimento de licença, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

§5º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Art. 24. O órgão ambiental licenciador estabelecerá Roteiros ou Manuais contendo a indicação das informações e documentos necessários à instrução do processo de licenciamento ambiental, bem como das normas e aspectos técnicos e jurídicos aplicáveis.

Art. 25. O órgão ambiental licenciador poderá estabelecer prazos de análise diferenciados no âmbito do procedimento da modalidade de licenciamento por fases, desde que observado o prazo máximo de 12 (doze) meses a contar da formalização do requerimento da licença até o deferimento ou indeferimento da Licença Prévia.

§1º A contagem do prazo previsto no *caput* deste artigo somente será iniciada se o requerimento de licença estiver instruído com todos os documentos e informações

de que trata o inciso I do art. 23 desta Resolução e será suspensa durante a elaboração dos estudos complementares ou de esclarecimentos pelo empreendedor.

§2º Os prazos estipulados no *caput* deste artigo poderão ser alterados, desde que justificados pelo órgão ambiental licenciador e com a concordância do empreendedor.

§3º O decurso dos prazos de licenciamento sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra.

Art. 26. O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 04 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação, sob pena de arquivamento do processo de licenciamento.

Parágrafo único. O prazo estipulado no *caput* deste artigo poderá ser prorrogado, desde que justificado, e com a concordância do órgão ambiental licenciador.

Art. NOVO – O deferimento ou o indeferimento do requerimento de licença e a decisão sobre a aplicação de condicionantes decorrentes da emissão das licenças devem ser devidamente justificadas pelo órgão ambiental licenciador, garantido o direito de recurso perante a autoridade competente.

Art. 27. O arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, mediante a abertura de processo administrativo, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no art. 23 desta Resolução, mediante pagamento de nova taxa de licenciamento ambiental ou valor correspondente aos custos da nova análise.

~~Art. 28. O órgão ambiental licenciador poderá simplificar o procedimento previsto para o licenciamento ambiental trifásico e licenciamento ambiental unificado, para determinadas tipologias de empreendimentos ou atividades, em razão de suas peculiaridades, mediante a redução de etapas, custos ou tempo de análise, podendo ser realizado eletronicamente, desde que atendidas as condições, restrições e medidas de controle ambiental estabelecidas.~~

~~Art. 29. Deverão ser definidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental.~~

~~Art. 30. O licenciamento de empreendimento ou atividade proposto para a área de influência e em condições similares às de outros já licenciados, autorizará o órgão ambiental licenciador a realizar enquadramento classificação específica, independentemente daquele estabelecido com base no art. 5º desta Resolução, ou, ainda, a adotar procedimento simplificado.~~

Art. 31. Poderão tramitar conjuntamente procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades similares e vizinhos.

## Seção II

### Do Procedimento do Licenciamento Ambiental Unificado

*(estabelecer novos dispositivos para regulamentar o procedimento da modalidade de Licenciamento Ambiental Unificado)*

- *Razões:*

A primeira alteração que entendemos como imprescindível neste tópico se refere à necessidade de que sejam disciplinadas separadamente as regras aplicáveis aos procedimentos das modalidades de Licenciamento Ambiental por fases e de Licenciamento Ambiental Unificado. Sendo duas modalidades diferentes, inclusive com fases completamente distintas, parece óbvio que cada uma delas deva contar com seu regramento específico.

Enfim, cada modalidade de Licenciamento Ambiental deve ter regras próprias para disciplinar os seus respectivos procedimentos. Daí nossa sugestão para a criação de uma Seção específica, com regras próprias, para o procedimento relativo à modalidade de Licenciamento Ambiental Unificado.

Dito isso, no que tange ao procedimento aplicável à modalidade de Licenciamento Ambiental por fases, entendemos pela necessidade de alguns pontuais e relevantíssimos aperfeiçoamentos.

De início, verifica-se que os incisos do artigo 23 propostos na minuta original de Resolução são absolutamente insuficientes para regular o procedimento referente a esta modalidade. Diversas fases já aplicadas pelos órgãos ambientais licenciadores de todo o País não foram sequer mencionadas. Por isso, recomendamos que todas as etapas do procedimento sejam devidamente mencionadas e caracterizadas, sob pena de gerar falta de clareza e grave insegurança jurídica, em direção oposta à finalidade precípua almejada para a nova eventual Resolução, no sentido de padronizar a clarificar o Licenciamento Ambiental para todos os entes da Federação.

Primeiro, sugerimos a menção à Ficha de Caracterização da Atividade a ser apresentada juntamente com o requerimento inicial de Licença Ambiental. Ainda neste primeiro inciso do artigo 23, propomos que os estudos ambientais a serem apresentados sejam apenas estudos preliminares, visto que, nesta primeira etapa, sequer terá sido disponibilizado o Termo de Referência, elemento imprescindível para a elaboração do estudo ambiental em sua versão final.



Segundo, na linha do que foi anunciado em relação às nossas sugestões de alteração ao artigo 12, recomendamos a inclusão de uma etapa que permita ao empreendedor, aos municípios e órgãos envolvidos se manifestarem sobre a proposta de Termo de Referência apresentada pelo órgão licenciador. Concomitantemente – isto é, no mesmo prazo conferido ao empreendedor, municípios e órgãos envolvidos –, entendemos que deva o órgão ambiental licenciador abrir consulta pública eletrônica, permitindo que seja respeitado o princípio constitucional da participação desde o início do procedimento de Licenciamento Ambiental. Vale registrar que a inclusão desta etapa em nada retardará o seguimento regular do procedimento, visto que o prazo a ela aplicável é exatamente o mesmo para a manifestação dos demais envolvidos. Ademais, possibilitar a participação dos interessados desde o princípio do licenciamento certamente contribuirá para evitar os frequentes conflitos sociais, administrativos e judiciais verificados nos Licenciamentos Ambientais de atividades e empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental, desiderato que, aliás, constitui uma das principais finalidades deste instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Seguindo com o procedimento por nós sugerido, entendemos necessário mencionar que, após a apresentação do estudo ambiental pelo empreendedor, o órgão ambiental licenciador deve notificar os órgãos, municípios e entidades envolvidas para que se manifestem, etapa que já ocorre normalmente nos procedimentos atuais.

Além disso, mostra-se imperiosa a menção expressa à etapa da audiência pública, que igualmente já acontece regularmente nos procedimentos de Licenciamento Ambiental e que integra as formas de cumprimento ao princípio da participação, amplamente aplicável ao Direito Socioambiental, como já narrado acima e detalhamento abaixo.

Por fim, recomendamos que as etapas posteriores à emissão da Licença Prévia, incluindo os procedimentos para a emissão das Licenças de Instalação e de Operação, bem como o monitoramento pós-Licença, sejam detalhadamente disciplinados em novos incisos.

Ponto que se mostra relevante é a necessidade de ser realizada consulta prévia, livre e informada quando o empreendimento ou atividade puder causar impactos em Terras Indígenas. Trata-se de mero cumprimento à legislação atualmente em vigor, visto que tal imposição encontra-se devidamente sedimentada na já mencionada Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n.º 143/2002 e promulgada pelo Decreto n.º 5.051/2004. Esta última norma, aliás, estabeleceu expressamente a necessidade do Estado brasileiro observar integralmente a aludida norma internacional, ao determinar que ela “será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.” Assim, deixar de incluir a previsão ora recomendada para o § 1.º do artigo 23 seria descumprir norma em vigor no Direito brasileiro.

Sugere-se, ainda, a inclusão, no § 2.º do mesmo dispositivo, do trecho “bem como os demais atos autorizativos pertinentes”, de forma a abarcar outros atos administrativos que devem ser apresentados pelo empreendedor, como a outorga de direito de uso de recursos hídricos, a autorização ou o pedido para supressão de vegetação e outros.

No que toca ao artigo 25 – considerando que, segundo nossa sugestão, a Seção I deveria disciplinar unicamente a modalidade de Licenciamento Ambiental por fases, deixando a Seção II para tratar do Licenciamento Ambiental Unificado –, é preciso adequar sua redação, de forma a garantir um prazo máximo adequado a esta que é a modalidade mais complexa de Licenciamento Ambiental entre as quatro modalidades propostas na minuta de Resolução.

Ainda, propomos a inclusão de um novo artigo, na linha do quanto defendido por diversos dos setores que integram o Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental, para garantir o atendimento ao princípio constitucional da motivação dos atos administrativos, bem como ao direito constitucional do duplo grau de jurisdição administrativa, permitindo a interposição de recursos contra decisões tomadas pelo órgão licenciador no âmbito do Licenciamento Ambiental.

Outra alteração que entendemos de extrema relevância, inclusive para garantir que a finalidade ensejadora da apresentação da minuta de Resolução pela ABEMA seja devidamente atendida – a padronização e a clarificação das regras de Licenciamento Ambiental em todo o País –, diz respeito à exclusão do artigo 28, visto que sua redação original amplia, de modo indesejável e temerário, o poder discricionário dos órgãos ambientais licenciadores integrantes do SISNAMA para alterar os procedimentos e modalidades aplicáveis em cada caso concreto. Tal exclusão se coaduna, portanto, com a finalidade última da proposta de nova Resolução, bem como com os princípios constitucionais da impessoalidade e imparcialidade da Administração Pública, além de ter o condão de evitar eventuais disputas entre Estados e até entre Municípios pela simplificação do Licenciamento Ambiental, o que poderia gerar uma “corrida de flexibilização” para atrair investimentos, em detrimento da proteção ambiental e dos direitos das populações afetadas, como já ocorreu no País em relação à “corrida fiscal”.

Ainda consideramos como indesejada a proposta contida no artigo 29, pelo menos da forma como está redigida na minuta original. Evidente que empreendimentos e atividades que implementem planos e programas voluntários de gestão terão, de forma natural, seus licenciamentos agilizados. Mas isso não pode autorizar a aplicação irrestrita de simplificações gerais, visto que o Licenciamento Ambiental desses empreendimentos deverá, a exemplo dos demais, cumprir com suas finalidades de prevenção e mitigação de impactos socioambientais, bem como de análise de viabilidade socioambiental da atividade licenciada. Em outras palavras, admite-se que a presença de planos voluntários de gestão acabe por, na prática, agilizar as análises que

competem ao órgão licenciador, mas não a alteração e simplificação de procedimentos previstos para esta modalidade de Licenciamento Ambiental.

Mais temerário do que isso é o teor do artigo 30. Ora, como já anotado em relação a outras sugestões de alteração acima, a existência de outros empreendimentos e atividades na área de influência do empreendimento licenciado não poderia, jamais, permitir a sua reclassificação em relação à modalidade de Licenciamento Ambiental aplicável. Em verdade, a reclassificação visando à flexibilização do Licenciamento Ambiental de empreendimento ou atividade nesta situação contrariaria a lógica jurídica aplicável a este que é o mais importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente para a prevenção e mitigação de impactos socioambientais. Como já dito, admite-se que determinados aspectos abordados e analisados nos outros Licenciamentos Ambientais na mesma área de influência sejam aproveitados no novo pedido de Licença, como, por exemplo, o diagnóstico ambiental da área, um dos elementos mais custosos do EIA/RIMA. Mas isso não significa que se possa alterar a classificação que seria aplicável ao empreendimento proposto, visando à flexibilização dos procedimentos e da modalidade a ele aplicável. Trata-se de equívoco grave, a ser corrigido mediante a supressão do dispositivo.

Por fim, sugerimos o aperfeiçoamento da redação atribuída ao artigo 31. Mais adequado do que unificar em apenas um procedimento de Licenciamento Ambiental a análise de vários empreendimentos distintos seria permitir que esses procedimentos tramitem de forma conjunta. A diferença pode parecer sutil, mas é de relevância, visto que cada empreendimento deve, por lei, ser analisado de forma individualizada, sendo que a tramitação conjunta dos procedimentos distintos permitiria a análise conjunta da viabilidade ambiental dessas atividades, inclusive em relação aos seus impactos sinérgicos e cumulativos, bem como a manutenção da individualização de responsabilidades.

#### **• Capítulo IV, Seção III e Seção IV (renumeradas), arts. 32 a 37**

*- Proposta do ISA: exclusão dos artigos 32 a 37*

#### **Seção II**

##### ~~Do Procedimento do Licenciamento Ambiental por Adesão e Compromisso~~

~~Art. 32. O Licenciamento Ambiental por Adesão e Compromisso será efetuado preferencialmente por meio eletrônico, em uma única etapa, por meio de declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador, para a instalação e operação de empreendimentos ou atividades definidos como de baixo e médio potencial poluidor/degradador, observado o enquadramento de que trata o art. 5º desta Resolução, desde que:~~

~~I — se conheçam previamente seus potenciais impactos ambientais, ou;~~

~~II — se conheçam com detalhamento suficiente as características de uma dada região e seja possível estabelecer os requisitos de instalação e operação de empreendimentos ou atividades, sem necessidade de novos estudos ambientais.~~

~~Art. 33. O órgão ambiental licenciador definirá previamente, considerando as especificidades de uma dada região, as características e os potenciais impactos ambientais associados à instalação e operação dos empreendimentos ou atividades submetidos a esta modalidade de licenciamento.~~

~~Art. 34. O órgão ambiental licenciador deverá disciplinar antecipadamente as medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias, bem como as ações de monitoramento ambiental relacionadas à instalação e operação dos empreendimentos ou atividades submetidos a esta modalidade de licenciamento.~~

~~Art. 35 — O empreendedor deverá realizar a descrição da atividade, a caracterização da área, bem como apresentar projeto acompanhado da devida Anotação de Responsabilidade Técnica — ART, ou equivalente.~~

~~§1º O empreendedor, ao realizar o licenciamento ambiental por adesão e compromisso, deverá observar as condições impostas nos prazos previamente estipulados pelo órgão ambiental licenciador.~~

~~§2º A prestação de informações falsas ou o não cumprimento do compromisso assumido implicará na aplicação de sanções administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar eventuais danos ambientais.~~

### Seção III

#### Do Procedimento do Licenciamento por Registro

~~Art. 36. O licenciamento ambiental por registro poderá ser realizado para os empreendimentos ou atividades de baixo potencial poluidor/degradador, observado o enquadramento de que trata o art. 5º desta Resolução.~~

~~Art. 37. O empreendedor é responsável por registrar os dados e informações requeridas, preferencialmente em meio eletrônico, conforme regulamento a ser estabelecido pelo órgão ambiental licenciador.~~

~~Parágrafo único. A prestação de informações falsas implicará na aplicação de sanções administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparação de eventuais danos ambientais.~~

- Razões:

Quando da elaboração da primeira versão da presente Nota Técnico-Jurídica, registramos se tratar de versão sujeita a adequações em razão de eventuais observações a serem feitas por especialistas, organizações parceiras e pelos diversos setores que compõem o Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental no CONAMA.

Quanto à questão específica das modalidades de “licenciamento ambiental por adesão e compromisso” e de “licenciamento ambiental por registro”, havíamos pontuado, inicialmente, nossa preocupação e falta de compreensão em relação à sua inclusão na eventual nova Resolução CONAMA; tanto ausência de clareza em relação ao que estava sendo apresentado na versão original da proposta, como pela sua natureza jurídica, na qualidade de modalidades de licenciamento ambiental “autodeclaratório”, desprovidas de controle prévio e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras, à revelia da orientação constitucional e legal aplicável à temática.

Sobre esta questão, além de acompanhar os debates realizados no âmbito do Grupo de Trabalho – oportunidade em que ouvimos esclarecimentos por parte da ABEMA – e participar de audiências públicas promovidas pelo Ministério Público Federal em parceria com Ministérios Públicos Estaduais e outros eventos públicos, recebemos uma série de considerações a respeito das referidas modalidades.

Tais observações foram objeto de apurada reflexão por parte da equipe deste Instituto Socioambiental – ISA, que, ao final, definiu seu posicionamento institucional, conforme segue a seguir.

Para a adequada compreensão da questão ora versada, é preciso recordar que o Licenciamento Ambiental é objeto de proteção constitucional expressa e tacitamente, sendo considerado o principal instrumento de controle e fiscalização de atividades potencialmente causadoras de impactos socioambientais ou degradação do meio ambiente, imprescindível aos desideratos constitucionais pela prevenção e mitigação de danos, bem como à sua relevante finalidade de pacificação ou minimização de conflitos decorrentes da instalação e operação de empreendimentos.

Nesse sentido, e sem pretender esgotar o tema, o artigo 225 da Constituição Federal, que prevê os direitos fundamentais de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, estabeleceu expressamente uma série de deveres a serem atendidos pelo Poder Público visando à efetividade da tutela socioambiental, voltados à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, entre os quais merecem destaque os seguintes:

- (i) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

- (ii) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- (iii) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; e
- (iv) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Para tanto, o artigo 23 da Carta Constitucional, em seus incisos VI e VII, determinou ser de competência comum da União, Estados e Distrito Federal (além dos Municípios, com competência definida no artigo 30) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, fauna e flora.

Adicione-se, ainda, que, segundo o artigo 170, inciso VI, da Constituição da República, a ordem econômica orienta-se, entre outros princípios, pela “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

No espectro infraconstitucional, o Licenciamento Ambiental conta com ampla previsão na Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo-o como um de seus principais instrumentos (artigo 9.º, inciso IV). Mais especificamente, seu artigo 10 impõe que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

Por fim, a Lei Complementar n.º 140/2011, que regulamentou o mencionado artigo 23, VI, VII e parágrafo único, da Constituição Federal, prevê como objetivos fundamentais da atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- (i) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- (ii) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- (iii) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- (iv) garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Como se verifica, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional claramente estabelecem deveres ao Poder Público no sentido de controlar previamente e fiscalizar, através do Licenciamento Ambiental, atividades consideradas potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental, a fim de garantir a efetividade do direito da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Aliás, vale observar que nenhuma das disposições constitucionais e legais aplicáveis estabelece qualquer tipo de exceção aos referidos deveres do Poder Público.

Daí não ser permitido a eventual Resolução CONAMA, com *status* normativo infralegal, pretender estabelecer modalidades de licenciamento “autodeclaratórias”, sem o necessário e imperioso controle prévio por parte do Poder Público, tal como se infere das modalidades de “licenciamento ambiental por adesão e compromisso” e de “licenciamento ambiental por registro.”

Conforme consta da proposta de Resolução apresentada pela ABEMA, ambas as modalidades dispensam o Poder Público de controlar previamente atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental, o que, evidentemente, não se coaduna com a orientação constitucional e legal sobre o tema.

Adicione-se a isso o fato de que a modalidade de “licenciamento ambiental por adesão de compromisso” é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5014, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, ajuizada pela Procuradoria Geral da República em face das alterações promovidas pela Lei do Estado da Bahia n.º 12.377/2011 em dispositivos da Lei baiana n.º 10.431/2006, justamente por se tratar de dispensa de controle e licenciamento prévios pelo Poder Público a atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Diante disso, entendemos que as modalidades de “licenciamento ambiental por adesão e compromisso” e de “licenciamento ambiental por registro” devem ser excluídas da proposta de Resolução CONAMA ora em análise, em razão de representarem violação aos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis ao tema.

#### • **Capítulo IV, Seção V (renumerar)**

- *Redação proposta pelo ISA:*

Art. 38. Os empreendimentos ou atividades que se encontrem implantados ou em operação sem o prévio licenciamento ambiental deverão requerê-lo junto ao órgão ambiental licenciador competente, a fim de verificar a possibilidade de regularizar sua situação, sem prejuízo das sanções administrativas e penais cabíveis e do eventual dever de reparar os danos ambientais, quando for o caso.

Art. 39. A regularização de empreendimento ou atividade deverá obedecer a procedimento específico disciplinado pelo órgão ambiental licenciador.

Parágrafo único. O estudo ambiental a ser apresentado para fins de regularização deve guardar proporcionalidade com aquele previsto na classificação de que tratam o art. 5º e o Anexo I desta Resolução.

• **Prazo de validade das Licenças Ambientais**

- *Redação proposta pelo ISA:*

Art. 40. O órgão ambiental licenciador estabelecerá os prazos de validade para cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração as seguintes diretrizes:

I – O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 06 (seis) anos.

II – O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 06 (seis) anos.

III – O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

IV – O prazo de validade da Licença Única (LU) será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, de 10 (dez) anos, devendo estabelecer-se prazo limite para o início da instalação do empreendimento ou atividade.

V – O prazo de validade da Licença por Adesão e Compromisso (LAC) será de, no máximo, 5 (cinco) anos.

VI – O prazo de validade da Licença por Registro (LR) será de, no máximo, 5 (cinco).

§1º Na renovação da Licença de Operação (LO), Licença Única (LU), Licença por Adesão e Compromisso (LAC) e Licença por Registro (LR) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior.

§2º A renovação de licenças ambientais deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

§3º Considerando as peculiaridades e a natureza de determinados empreendimentos ou atividades, os órgãos ambientais licenciadores poderão



estabelecer procedimentos próprios visando à renovação automática das licenças ambientais.

- *Razões:*

Consideramos extremamente preocupante a ausência de menção, na redação original da minuta de Resolução, de prazos máximos para os diversos tipos de Licenças Ambientais.

De início, importa salientar que o estabelecimento de prazo máximo para as Licenças é medida já consolidada na prática do Licenciamento Ambiental e também nas normas federais, estaduais e municipais que regem o tema.

Mais do que isso, o estabelecimento de prazos máximos para cada modalidade de Licença, tal como já previsto na Resolução CONAMA n.º 237/1997, é medida de extrema relevância para a efetividade da Política Nacional do Meio Ambiente e, em especial, do instrumento do Licenciamento Ambiental.

Ora, conforme entendimento consolidado nos órgãos ambientais, na doutrina jurídica e na jurisprudência, é na renovação das Licenças que os empreendimentos devem passar a adotar as eventuais novas normas técnicas, editadas após a emissão da primeira Licença, bem como as inovações tecnológicas consideradas mais adequadas para a prevenção e mitigação de impactos socioambientais – vale recordar, duas das principais finalidades do Licenciamento Ambiental. Tamanha a sua relevância que a própria Lei n.º 6.938/1981 fez questão de mencionar a renovação das Licenças Ambientais, como se percebe de seu artigo 9.º, inciso IV, e de seu artigo 10, § 1.º.

Nos dizeres de Édis Milaré, “a Lei 6.938/1981, ao prever a revisão do licenciamento e ao falar em sua renovação, pôs em relevo uma das características da licença ambiental – a sua eficácia temporal –, visando a impedir a perenização de padrões que, não raro, são ultrapassados tecnologicamente.”<sup>8</sup>

Daí a nossa recomendação para a inclusão de prazos máximos de validade para todas as modalidades de Licenças Ambientais.

Registre-se, por fim, que, se a intenção foi dispensar determinados e específicos empreendimentos que, por natureza, não deveriam ser objeto de renovação, tais exceções podem ser expressamente destacadas na minuta. O que não se admite é que estas exceções sirvam de justificativa para estabelecer a ausência de prazos máximos como regra.

## • **Capítulo V**

- *Redação proposta pelo ISA:*

---

<sup>8</sup> MILARÉ, Édis. Ob. cit., p. 802/802.

Art. 43. O acesso e a disponibilização de informações obtidas no processo de licenciamento ambiental regem-se pelo disposto na Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, e na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§1º O órgão licenciador deverá disponibilizar em meio digital, ressalvado o disposto no §3º deste artigo, informações completas sobre o processo de licenciamento ambiental, como forma de zelar pela transparência e publicidade dos atos administrativos sob sua responsabilidade.

§2º A publicação das informações referentes ao processo de licenciamento ambiental, incluindo os pedidos de licença, sua renovação e sua respectiva concessão, seu indeferimento ou arquivamento, deverá preferencialmente se realizar por meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão licenciador.

§3º É assegurado o sigilo protegido por lei.

Art. 44. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando seus efeitos aos requerimentos de licenças ambientais realizados a partir de sua vigência.

Art. 45. Os entes federativos deverão, no prazo de 01 (um) ano, a partir da publicação desta Resolução, adequar-se às regras nela estabelecidas.

Art. 46. Ficam revogadas as Resoluções CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, e nº 237, de 19 de dezembro de 1997 no que contrariar as disposições desta Resolução.

*- Razões:*

São duas as alterações pontuais por nós sugeridas para o capítulo das Disposições Finais e Transitórias.

A primeira diz respeito à questão da proteção às informações sigilosas. Sugere-se a simplificação da redação, de forma não apenas a torná-la mais clara, mas principalmente para que esteja em perfeita consonância com a legislação que rege o tema, em especial à Lei nº 10.650/2003 e à Lei nº 12.527/2011, bem como seus respectivos regulamentos.

Como é de conhecimento notório, a referida legislação impõe como regra a transparência (ativa) das informações, notadamente em matéria ambiental, visto que o bem jurídico disciplinado – o meio ambiente ecologicamente equilibrado – pertence a toda a coletividade, conforme imposição constitucional constante do artigo 225. Apenas estão resguardadas da referida regra da transparência as informações legalmente classificadas como sigilosas. Não poderia o CONAMA, aliás, através de norma infralegal, estabelecer a aplicação de outros tipos de sigilo que não estejam previstos previamente em lei. Daí a sugestão pela exclusão, na redação da minuta de Resolução, das demais formas de sigilo constantes do texto original.

Da mesma forma e pelas mesmas razões, jamais poderia a eventual nova Resolução CONAMA determinar como sigilosas as comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais. A elas também se aplica a lógica acima mencionada, devendo ser aplicada a transparência integral e ressalvadas apenas aquelas que, por imposição legal, são objeto de sigilo.

Por fim, em atenção às conclusões preliminares consensuadas pelo Grupo de Trabalho de Licenciamento Ambiental, sugerimos a adoção de nova redação ao artigo 46, de modo que fique mantida a farta jurisprudência – judicial e administrativa – já consolidada em relação às Resoluções CONAMA n.º 01/1986 e n.º 237/1997.

#### • **A absoluta insuficiência das disposições sobre participação**

Como é de conhecimento geral, o artigo 225 da Constituição Federal estabelece que o bem jurídico por ele protegido – o meio ambiente ecologicamente equilibrado – é de titularidade difusa, isto é, de toda a coletividade. Por essa razão, a doutrina e a jurisprudência pátrias sedimentaram a necessidade de ser garantida a participação do titular comum em qualquer ato, decisão ou processo que tenha repercussão sobre o bem ambiental. Nada mais lógico, pois não é concebível que se possa afetar determinado bem jurídico sem que se assegure a participação de seu titular no respectivo processo decisório. Esse é o núcleo do mandamento que emana do princípio da participação, vinculado ao princípio democrático, estatuído pelo artigo 1.º, parágrafo único, da Constituição Federal.<sup>9</sup>

Assim, a participação popular em matéria ambiental decorre, ainda, da interpretação do artigo 225, *caput*, da Constituição da República, que impõe não apenas ao Poder Público, mas também à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Ademais, o princípio da participação vem consagrado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em seu princípio 10. Confira-se: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”

---

<sup>9</sup> Cf. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. “Curso de Direito Ambiental.” 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 139.

No que se refere à Lei n.º 6.938/1981, seu artigo 2.º, inciso X, impõe como princípio da Política Nacional de Meio Ambiente a educação ambiental da comunidade, “objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.” Alias, dada a sua importância para o desenvolvimento de uma adequada política ambiental, que garanta a efetiva participação popular, a incumbência do Poder Público de promover a educação ambiental e a conscientização da população acerca da questão ambiental vem expressamente consagrada na Constituição Federal, em seu artigo 225, § 1.º, inciso VI, e na Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei n.º 9.795/1999, conforme prevê o seu artigo 3.º, inciso I.

Ademais, a referida Lei n.º 6.938/1981, no artigo 9.º, inciso VI, estabelece o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA como seu instrumento. Ainda nessa linha, criou o CONAMA no artigo 6.º, inciso II, órgão consultivo e deliberativo, que “abriu um espaço privilegiado de participação popular na formulação e na execução da política ambiental, ao prever a integração de representantes do movimento ambientalista e de outros entes representativos da sociedade civil na sua composição oficial.”<sup>10</sup>

Outra disposição que vale ser mencionada é aquela contida no artigo 11, § 2.º, da Resolução CONAMA n.º 01/1986, que determina a realização de audiência pública em processos de licenciamento ambiental de atividades consideradas de significativo impacto ambiental, para os quais é exigida a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – EIA/RIMA.<sup>11</sup>

Como se vê, é a garantia de participação da coletividade que confere legitimidade aos processos administrativos, políticos e judiciais relacionados à matéria socioambiental.

Nada obstante, ao se analisar a minuta de Resolução CONAMA, sua versão original deixa de estabelecer qualquer disposição voltada à efetivação do direito fundamental à participação, ressalvada uma única e singela menção ao instrumento da audiência pública no § 2.º do artigo 18. No mais, percebe-se a absoluta ausência de garantias relativas à participação nos procedimentos de Licenciamento Ambiental.

Com efeito, para que seja dado cumprimento ao mencionado princípio da participação em matéria socioambiental, é imperioso que se garanta a participação efetiva dos interessados no Licenciamento Ambiental em todas as etapas do procedimento; e não apenas através de eventual audiência pública.

Aliás, interessante notar que o cumprimento de tal desiderato em todas as fases do procedimento de Licenciamento Ambiental em muito contribuiria para sanar as dúvidas das populações afetadas pelo empreendimento ou atividade, dirimir conflitos antes mesmo de seu início, evitar longos e custosos embates judiciais, prevenir atrasos

---

<sup>10</sup> MIRRA, Luiz Álvaro Valerry. “Participação, processo civil e defesa do meio ambiente.” São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 67.

<sup>11</sup> A realização de audiência pública nos referidos processos de licenciamento é disciplinada pela Resolução CONAMA 09/1987.

nas obras decorrentes de manifestações contrárias ao empreendimento, garantir as devidas prevenção, mitigação e compensação dos impactos socioambientais, conferindo, com isso, maior segurança jurídica a todos: empreendedores, órgãos públicos, municípios e população envolvida, além dos próprios órgãos de controle e fiscalização.

Diante disso, ressaltamos a necessidade de que a minuta de Resolução seja trabalhada em sua integralidade no sentido de que seja devidamente garantida a participação social em todas as etapas dos procedimentos de Licenciamento Ambiental, sob pena de ofensa à Constituição Federal e à legislação aplicável ao instrumento do Licenciamento Ambiental. Nesse sentido, há diversos exemplos já existentes em órgãos públicos que poderiam ser tomados como base para o aprofundamento dessa discussão, como é o caso da Resolução ANTT n.º 3.705/2011<sup>12</sup>.

- **Sobre o critério locacional**

Outra questão de relevância crucial para a correta regulamentação do Licenciamento Ambiental no Brasil diz respeito ao estabelecimento de critérios de natureza locacional para a classificação dos empreendimentos e atividades a serem licenciados segundo uma das modalidades propostas pela minuta de Resolução, bem como os estudos ambientais que devem servir de base para a avaliação sobre a viabilidade socioambiental.

Tal aspecto, vale registrar, foi objeto de diversas considerações por parte dos membros do Grupo de Trabalho de Licenciamento Ambiental, que acordaram preliminarmente sobre a necessidade de se estabelecer critérios locais específicos voltados à definição acerca da classificação de empreendimentos e atividades.

Nada mais evidente, visto que há determinadas situações que, pela relevância dos bens jurídicos potencialmente impactados, exigem o aprofundamento dos estudos ambientais, das análises técnicas e da participação social. Para citar alguns exemplos: (i) supressão de vegetação de Mata Atlântica primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; (ii) afetação a unidades de conservação; (iii) afetação a cavidades naturais subterrâneas de relevância; (iv) impactos em terras indígenas; (v) impactos a territórios das comunidades remanescentes de quilombos; (vi) impactos a sítios de reprodução, alimentação e descanso identificados nas rotas de aves migratórias; (vii) impactos a bens culturais acautelados; (viii) remoção de populações e comunidades; e (ix) áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade.

Assim, recomendamos que conste da minuta de Resolução ora analisada dispositivos específicos voltados a disciplinar a classificação de empreendimentos e atividades segundo critérios de ordem locacional.

---

<sup>12</sup> [www.antt.gov.br/html/objects/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=14256](http://www.antt.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=14256)

- **Finalmente o Anexo I**

Quando da primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental, ocorrida em 14 de janeiro de 2016, apontamos uma série de equívocos e questionamos à minuta de Anexo apresentada juntamente com a proposta de Resolução, tal como a ausência de menção de atividades evidentemente passíveis de Licenciamento Ambiental, como distrito e polo industriais, empreendimentos de transmissão de energia elétrica, projetos agropecuários, entre outros.

De imediato, o proponente da minuta de Resolução e também os membros do referido Grupo de Trabalho acordaram que deveria ser elaborada outra minuta de Anexo, inclusive com teor distinto daquela apresentada originalmente, no qual, adequando-se ao entendimento coletivo relacionado à padronização e clarificação das regras de Licenciamento aplicáveis a todo o País (artigo 5.º), de modo a constar tabela detalhada para a classificação dos empreendimentos e atividades segundo critérios de porte, potencial poluidor, natureza da atividade e localização.

Quando da segunda rodada de reuniões do Grupo de Trabalho, o Ministério do Meio Ambiente apresentou uma primeira versão do novo Anexo. Contudo, conforme críticas recebidas por diversos setores, acordou-se pela necessidade de seu aperfeiçoamento e correção de equívocos.

Trata-se o Anexo I, evidentemente, de ponto-chave da eventual nova Resolução, sobre a qual entendemos deva o CONAMA se debruçar com a devida profundidade. Nesse sentido, sugerimos que a elaboração do referido Anexo contemple a larga experiência dos órgãos ambientais estaduais integrantes do SISNAMA, já que, há décadas, tais órgãos atuam tecnicamente baseados em normativas que contemplam o formato ideal de tabela a ser adotada.

**Mauricio Guetta**

Programa de Política e Direito

Instituto Socioambiental

OAB/SP n.º 271.433